VII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 116)**

z dnia 10 lipca 2013 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 116)

10 lipca 2013 r.

Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, obradująca pod przewodnictwem poseł **Stanisławy Prządki (SLD)**, przewodniczącej Komisji, rozpatrzyła:

– wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 10 maja 2013 r. o okręgach sądowych sądów powszechnych (druk nr 1508).

W posiedzeniu udział wzięli: **Marek Biernacki** minister sprawiedliwości wraz ze współpracownikami, **Krzysztof Łaszkiewicz** sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Daniel Kędzierski, Barbara Orlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych; **Monika Bies-Olak, Maria Iwaszkiewicz** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego.

Przewodnicząca poseł Stanisława Prządka (SLD):

Otwieram posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Stwierdzam kworum. Porządek dzienny obejmuje rozpatrzenie wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 10 maja 2013 r. o okręgach sądowych sądów powszechnych, druk nr 1508. Czy są uwagi do porządku dziennego? Nie słyszę. Witam serdecznie pana Marka Biernackiego, ministra sprawiedliwości, pan Krzysztofa Łaszkiewicza, sekretarza stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wraz ze współpracownikami, pana ministra Wojciecha Hajduka, podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, witam pozostałych gości, witam panie i panów posłów. Przystępujemy do realizacji porządku dziennego. Marszałek Sejmu zgodnie z art. 64 ust. 1 Regulaminu Sejmu skierowała wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, czyli do Komisji, która przed uchwaleniem ustawy projekt rozpatrywała. Przypominam, że był to projekt obywatelski z druku nr 804. Do reprezentowania Prezydenta RP w sprawie wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy o okręgach sądowych sądów powszechnych upoważniony została sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej pan Krzysztof Łaszkiewicz.

Sekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP Krzysztof Łaszkiewicz:

Szanowne panie posłanki, szanowni panowie posłowie, w dniu 26 czerwca br. pan prezydent Bronisław Komorowski, działając na podstawie art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej odmówił podpisania ustawy z dnia 10 maja 2013 r. o okręgach sądowych sądów powszechnych i zwrócił ją Sejmowi do powtórnego rozpatrzenia. Ustawa została uchwalona z inicjatywy obywatelskiej w dniu 10 maja br. Senat w dniu 6 czerwca odrzucił ustawę, szczegółowo przedstawiając zastrzeżenia do ustawy w uzasadnieniu swojej uchwały. Sejm nie podjął tej argumentacji i odrzucił uchwałę Senatu 13 czerwca. Projektodawcy ustawy argumentowali w uzasadnieniu, że obowiązujące uregulowania ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych są sprzeczne z konstytucją. Natomiast konieczność powrotu do liczby sądów i obszarów ich właściwości sprzed 1 stycznia br., to jest od daty wejścia w życie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości znoszącego 79 sądów rejonowych, było rzekomo akceptacją tego stanu przez społeczności lokalne i regionalne, gdyż uwzględniały one występujące w tych społecznościach więzi społeczne, gospodarcze i kulturalne. Obawy projektodawców co do niezgodności z konstytucją obowiązujących regulacji ustawy ustrojowej nie znalazły potwierdzenia w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który w tej kwestii się wypowiedział. W dniu 27 marca 2013 roku Trybunał

uznał, że tworzenie i znoszenie sądów powszechnych nie wymaga regulacji ustawowej i może być dokonane w drodze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. Za najistotniejsze ograniczenie swobody Ministra Sprawiedliwości w zakresie ustalania liczby sądów Trybunał Konstytucyjny uznał art. 45 ust. 1 Konstytucji statuujący prawo do sądu.

Chciałem tu wyraźnie podkreślić, że pan prezydent bardzo szanuje zaangażowanie obywateli w problematykę funkcjonowania sądownictwa, ale to na parlamencie spoczywa obowiązek oceny zaproponowanych rozwiązań oraz wprowadzenia koniecznych poprawek i przepisów dostosowujących w związku ze zmianą stanu prawnego z dniem 1 stycznia 2013 r. Niestety, do podpisu prezydenta została skierowana ustawa obarczona poważnymi błędami, a przede wszystkim, mówiąc wprost, zawierająca przepisy niewykonalne. O ile jednak można wyrażać zastrzeżenia co do samej procedury likwidacji sądów, zwłaszcza w aspekcie informowania opinii publicznej o skutkach wprowadzonych zmian, to w żadnym wypadku te zastrzeżenia nie powinny stanowić uzasadnienia dla stanowienia złego prawa godzącego w funkcjonowanie sądownictwa.

W ocenie Prezydenta Rzeczypospolitej są cztery kluczowe zarzuty. Jeden natury generalnej i trzy legislacyjne, które przemawiają za koniecznością niedopuszczenia, aby ustawa o okręgach sądowych sądów powszechnych stała się częścią obowiązującego w Polsce porządku prawnego. Chcę zwrócić uwagę, że w trybie art. 70 regulaminu Sejmu marszałek Sejmu skierowała ponownie do Komisji propozycję, aby jeszcze raz po uwagach legislatorów Wysoka Komisja przejrzała zaproponowane rozwiązania. Rezultat był taki, że projekt został uchwalony. W świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z marca 2013 roku, w którym Trybunał stwierdził, że znoszenie i tworzenie sądów powszechnych jest przewidziane jako uprawnienie Ministra Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia, jest zgodne z konstytucją i brak jest uzasadnienia do zmiany władzy uprawnionej do tworzenia i znoszenia sądów z władzy wykonawczej na władzę ustawodawczą. Prezydent stoi na stanowisko, że właściwym, szanującym trójpodział władzy, rozdzieleniem zadań związanych z tworzeniem i znoszeniem sądów pomiędzy władzę ustawodawczą a wykonawczą jest sytuacja, gdy parlament uchwala przepisy upoważniające właściwych ministrów do wydania rozporządzeń wraz z określeniem szczegółowych wytycznych, natomiast władza wykonawcza powinna prawidłowo i terminowo je realizować. Podkreślenia wymaga też fakt, że ustawa nie wyłącza możliwości wpływania władzy wykonawczej na podział państwa na okręgi sądowe, które bazują co do zasady, choć i tu ustawodawca nie był do końca konsekwentny, na podziale terytorium kraju. Tworzenie, znoszenie oraz ustalanie granic gmin i powiatów następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. W przypadku wydania takiego rozporządzenia Minister Sprawiedliwości może szybko, operatywnie zmienić zakres terytorialny funkcjonowania sądów. Natomiast gdyby to parlament miał być podmiotem uprawnionym do czynienia takich regulacji, to wówczas po rozporządzeniu Rady Ministrów trzeba by było wydawać każdorazowo ustawę. Z uwagi na powyższe prezydent uznał, że niezasadne jest podejmowanie przez Sejm i Senat dotychczasowych zadań Ministra Sprawiedliwości związanych z tworzeniem i znoszeniem sądów powszechnych oraz ustaleniem ich siedziby i obszarów ich właściwości.

Poza wymienionym wyżej generalnym zastrzeżeniem do ustawy, budzi ona jeszcze poważne wątpliwości legislacyjne. W toku prac legislatorzy wskazywali, mówiąc wprost, na niemożliwość wykonania tej ustawy przez Ministra Sprawiedliwości, ale stosownych poprawek nie naniesiono. Ustawa ma wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia. Jednocześnie powołanie sądu, a więc tworzenie sytuacji prawnej, w której sąd funkcjonuje, jest przewidziane również po 6 miesiącach od dnia ogłoszenia, ale sędziów ustawa nakazuje ministrowi przenieść w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia. A więc minister musiałby przenieść sędziów do nieistniejącego jeszcze w sposób przewidziany prawem sądu. Podobna sytuacja jest z prezesami i wiceprezesami sądów. Otóż jest oczywiste, że ustawa o ustroju sądów powszechnych zakłada, że kandydatów, których powołuje prezes sądu nadrzędnego, mówię o kandydatach na prezesów i wiceprezesów sądów rejonowych, musi zaopiniować zgromadzenie danego sądu. A tego sądu jeszcze nie ma, więc nie może zaopiniować w terminie przewidzianym w tej ustawie. Tak więc *de facto* ustawa jest niewykonalna z punktu widzenia Ministra Sprawiedliwości, który ma prze-

cież nałożony konstytucyjny obowiązek realizować ustawowe zadania. Stąd też niemożność prawidłowego powołania sędziów, mianowania prezesów i wiceprezesów powoduje, że ta ustawa staje się bardzo, bardzo problematyczna, jeżeli chodzi o jej wykonanie. Jednocześnie na marginesie sprawy warto zwrócić uwagę na kwestie majątkowe związane w szczególności z odtwarzaniem sądów rejonowych i kwestie budżetowe.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat konstytucyjnych standardów stanowienia prawa. Już w orzeczeniu z 1993 roku podkreślał, że ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych niewykonalnych. Tak jak wspomniałem, w toku prac legislacyjnych zarówno Minister Sprawiedliwości, jak również służby prawne Sejmu i Senatu zwracały na te problemy uwagę. Niestety, do pana prezydenta trafiła ustawa z tymi istotnymi nieprawidłowościami i prezydent musiał wziąć pod uwagę argumenty, gdyż tak poważna wada ustawy przemawia za koniecznością niedopuszczenia wejścia jej do systemu prawnego.

Po drugie, ustawa wprowadza w systemie prawnym nieuzasadniony podział, zróżnicowanie sposobu tworzenia i likwidacji sądów, bowiem sądy powszechne byłyby tworzone poprzez specjalną ustawę, a jednocześnie sądy wojskowe, które są częścią tego sądownictwa, byłyby tworzone przez Ministra Sprawiedliwości, w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej. Już nie mówię o sądach administracyjnych, które są w całkowicie inny sposób tworzone, też nie ustawą tylko postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej. Zróżnicowanie to nie znajduje usprawiedliwienia na gruncie konstytucji, gdyż zgodnie z art. 175 ust. 1 wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy administracyjne i trudno tutaj uzasadnić tego typu dyferencje w sposobie powoływania tychże sądów. Wprowadzone bez jednoznacznego uzasadnienia zróżnicowanie sposobu tworzenia i znoszenia sądów nie znalazło akceptacji pana prezydenta.

I po trzecie, ustawa wprowadza poważne odstępstwa od zasady kompleksowej regulacji danej dziedziny spraw, zgodnie z założeniem, że powinna to czynić jedna ustawa. Zasada techniki prawodawczej wskazuje, iż ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swojego unormowania spraw równie istotnych. I tutaj ustawodawca, opierając się na art. 175 ust. 1 Konstytucji, uregulował kwestie ustrojowe dla sądownictwa w ustawie o Sądzie Najwyższym, w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawie – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz w ustawie – Prawo o ustroju sądów wojskowych. Jest to pewien zharmonizowany system ustaw, z których jasno wynika, jaka jest formuła, jak wygląda ustrój sądów powszechnych. Natomiast w przypadku wejścia w życie ustawy obywatelskiej tworzymy sytuację, w której tę samą kwestię, a więc ustrój sądów powszechnych, regulują dwie równorzędne ustawy, co nie jest sytuacją z punktu widzenia jednolitości systemu pozytywną. Jeszcze raz wspomnę, że z punktu widzenia hierarchii źródeł prawa są to akty równorzędne. Dwa równorzędne akty. Jest to więc jakiś wyłom w całym systemie, jaki stworzono poprzez te istniejące dzisiaj ustawy, w odniesieniu do szeroko pojętego sądownictwa.

Reasumując, według pana prezydenta ustawa o okręgach sądowych sądów powszechnych wskutek jej niezgodności i wręcz niewykonalności jest aktem niespójnym i niewykonalnym, co powoduje, że jej wejście w życie stworzy zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu sprawiedliwości. W związku z tym prezydent zwraca się do Wysokiej Izby, a w tej chwili ja w imieniu pana prezydenta do Wysokiej Komisji, o ponowną refleksję nad uchwaloną ustawą, a z uwagi na omówione zarzuty proszę o podtrzymanie weta, co uniemożliwi wejście w życie tak szkodliwego w tej chwili aktu prawnego. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Stanisława Prządka (SLD):

Dziękuję bardzo, panie ministrze. Poproszę teraz pana ministra Marka Biernackiego o przedstawienie stanowiska ministerstwa w tej sprawie.

Minister sprawiedliwości Marek Biernacki:

Pani przewodnicząca, panie ministrze. Po bardzo wyczerpującym wystąpieniu pana ministra Łaszkiewicza chciałem dodać tylko jedną bardzo istotną rzecz, zwrócić uwagę, że ustawa z dnia 10 maja 2013 r. o okręgach sądowych sądów powszechnych jest kolejnym aktem prawnym, który ogranicza coraz bardziej kompetencje Ministra Sprawie-

dliwości. Te kompetencje Ministra Sprawiedliwości od pewnego czasu są coraz bardziej systematycznie ograniczane przez Wysoką Izbę. To jest fakt jednoznaczny, a z drugiej strony jest coraz większe oczekiwanie, żeby Minister Sprawiedliwości miał możliwości wpływania na kształt polityki wymiaru sprawiedliwości, na kształtowanie chociażby wymiaru sprawiedliwości na to, żeby mógł on skutecznie działać. Dlatego też ten projekt, który związuje w jakiś sposób Ministrowi Sprawiedliwości ręce, uważam za projekt szkodliwy, również z uwagi na argumenty dodatkowe, które wymienił pan minister Łaszkiewicz. Dlatego też w pełni popieram weto prezydenckie i też proszę Wysoką Komisję o to, żeby utrzymanie weta zostało przez Wysoką Komisję zaopiniowane pozytywnie. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Stanisława Prządka (SLD):

Dziękuję, panie ministrze. Otwieram dyskusję. Pan poseł Krzysztof Kwiatkowski zgłosił się do dyskusji. Proszę, udzielam panu głosu.

Poseł Krzysztof Kwiatkowski (PO):

Ja chciałem zapytać pana ministra Łaszkiewicza, bo to jest zapewne informacja, która może być dla nas ważna w kontekście decyzji, którą będziemy podejmować odnośnie do weta prezydenta, czy prawdą jest, że pan prezydent przygotował projekt ustawy, którym wprowadza w kontekście stabilności struktury sądów precyzyjne kryteria w kwestii liczby spraw wpływających do danego sądu, liczby mieszkańców na danym terenie, który swoim zasięgiem obejmuje sąd, a który stanowi podstawę do tego, żeby w danym miejscu sąd funkcjonował, także wprowadzając takie elastyczne rozwiązanie, o potrzebie którego mówił pan minister Biernacki, że w wyjątkowych sytuacjach, niezależnie od tych kryteriów, taka kompetencja będzie przypisana Ministrowi Sprawiedliwości. Czy również jest prawdą, że projekt ten, w związku z tym, że jego praktycznym następstwem byłoby przywrócenie pewnej liczby sądów, wychodzi też naprzeciw pewnej wrażliwości społeczności lokalnych, która się przy tej sprawie ujawniła. Tak więc chciałem zapytać, czy taki projekt rzeczywiście w Kancelarii Prezydenta powstał i został do parlamentu skierowany.

Przewodnicząca poseł Stanisława Prządka (SLD):

Dziękuję panu posłowi. Czy ktoś z państwa posłów jeszcze chciałby zabrać głos? Nie widzę. Proszę uprzejmie pana, panie ministrze, o udzielenie odpowiedzi.

Sekretarz stan w KP RP Krzysztof Łaszkiewicz:

Pani przewodnicząca, szanowni państwo, w końcu czerwca prezydent skierował do laski marszałkowskiej projekt zmieniający, czyli nowelizację ustawy o ustroju sądów powszechnych, chcąc zakończyć ten impas, który powstał, wskazując czytelne kryteria oparte na obiektywnych i racjonalnych przesłankach. I tak jak pan poseł Kwiatkowski przed chwilą wspomniał, są tam dwa chyba najbardziej obiektywne z możliwych kryteria, a mianowicie jedno kryterium to jest kryterium populacyjne, czyli liczba osób zamieszkujących dany teren, będący właściwością miejscową dla sądu rejonowego, i liczba spraw w głównych wydziałach, czyli w wydziale karnym, cywilnym, rodzinnym i dla nieletnich. Te kryteria zostały przyjęte po dyskusjach z resortem sprawiedliwości, które, wydaje się, w sposób rzetelny przywracają część sądów. Chcę powiedzieć, że ta propozycja znalazła uznanie ze strony Krajowej Rady Sądownictwa. Jeszcze dzisiaj pan prezes Górski, który uczestniczył w konsultacjach w Kancelarii Prezydenta, a później uczestniczył w uroczystości wręczenia nominacji sędziowskich, dawał wyraz poparcia dla tej formuły. Pan prezydent odszedł od formuły dawnej, gdzie liczba sędziów była dominantą, natomiast w tej chwili wydają się najbardziej obiektywnymi kryteria, które wymieniłem, a więc liczba mieszkańców i liczba spraw.

Przewodnicząca poseł Stanisława Prządka (SLD):

Bardzo dziękuję, panie ministrze. Zamykam dyskusję. Przystępujemy do głosowania nad sprawozdaniem Komisji. Przypomnę, że głosowanie za ponownym uchwaleniem ustawy przez Sejm oznacza głosowanie za odrzuceniem weta prezydenta.

Głos z sali:

Proszę jeszcze raz powtórzyć, żeby nie było wątpliwości.

Przewodnicząca poseł Stanisława Prządka (SLD):

Jeszcze raz powtórzę, jak stanowi regulamin Sejmu, żeby nikt z państwa posłów nie miał wątpliwości. Głosowanie za ponownym uchwaleniem ustawy przez Sejm oznacza głosowanie za odrzuceniem weta prezydenta, a głosowanie przeciw za przyjęciem weta prezydenta.

Poseł Robert Kropiwnicki (PO):

Czyli ci, którzy głosują przeciw, są przeciwko ustawie, tak?

Przewodnicząca poseł Stanisława Prządka (SLD):

Proszę państwa, myślę, że sprawa jest bardzo precyzyjna i jasna, że jeśli jesteśmy za odrzuceniem weta, to musimy głosować za ponownym uchwaleniem ustawy. A jeśli nie chcemy przepisu, to głosujemy przeciw. Czy teraz jest wszystko jasne?

Głos z sali:

Tak.

Przewodnicząca poseł Stanisława Prządka (SLD):

Wobec tego zadaję sakramentalne pytanie. Kto z pań i panów posłów jest za ponownym uchwaleniem przez Sejm ustawy z dnia 10 maja 2013 roku o okręgach sądowych sądów powszechnych? (10) Kto jest przeciw? (11) Kto się wstrzymał? (0)

Stwierdzam, że Komisja 10 głosami za, 11 przeciw i braku wstrzymujących się przyjęła sprawozdanie, w którym przedstawi Sejmowi wniosek o nieuchwalenie ponownie ustawy.

Pozostaje nam jeszcze wybór posła sprawozdawcy. Proszę o zgłoszenie kandydata.

Poseł Robert Kropiwnicki (PO):

Proponuję posła Borysa Budkę.

Przewodnicząca poseł Stanisława Prządka (SLD):

Czy pan poseł Borys Budka wyraża zgodę?

Poseł Borys Budka (PO):

Tak, pani przewodnicząca.

Przewodnicząca poseł Stanisława Prządka (SLD):

Czy są inne propozycje? Nie widzę. Bardzo dziękuję.

Dziękuję państwu, dziękuję zaproszonym gościom. Zamykam posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.